

Cote du document: EB 2013/109/R.12/Add.1  
Point de l'ordre du jour: 5  
Date: 6 septembre 2013  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Ouvrer pour que les  
populations rurales pauvres  
se libèrent de la pauvreté

## **Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le Plan d'action consolidé pour l'amélioration de son efficience opérationnelle et institutionnelle**

### **Note pour les représentants au Conseil d'administration**

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Ashwani Muthoo**  
Directeur par intérim  
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA  
téléphone: +39 06 5459 2053  
courriel: a.muthoo@ifad.org

#### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**  
Chef du Bureau des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb\_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent neuvième session  
Rome, 17-19 septembre 2013

---

Pour: **Examen**

# Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le Plan d'action consolidé pour l'amélioration de son efficacité opérationnelle et institutionnelle

## I. Contexte

1. Donnant suite à l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficacité du FIDA et de l'efficacité des opérations qu'il finance (ENI-E), effectuée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) et examinée par le Conseil d'administration en avril 2013, la direction du FIDA s'était engagée à élaborer un plan d'action consolidé pour l'amélioration de son efficacité opérationnelle et institutionnelle, et à le soumettre à l'examen du Comité de l'évaluation et du Conseil d'administration en septembre 2013. Le Conseil d'administration a demandé à l'IOE de préparer des observations écrites sur le plan d'action proposé, en vue de leur examen par le Comité de l'évaluation et le Conseil d'administration.

## II. Observations d'ordre général

2. L'IOE se félicite de l'attention soutenue portée par la direction du FIDA à l'efficacité d'ensemble du Fonds, et observe que plusieurs mesures sont en cours d'application. La rapide élaboration du Plan d'action, avec la participation de plusieurs unités organisationnelles du FIDA, témoigne de l'engagement du Fonds à améliorer son efficacité, en prenant en compte le point de vue de son personnel.
3. L'une des conclusions de l'ENI-E est qu'une transposition de l'impact à plus grande échelle constitue la clé de l'efficacité à long terme, qui suppose, à son tour, que le FIDA appuie des projets et programmes de qualité élevée et dont l'impact est démontré. L'ENI-E a admis que l'ambitieux mandat du FIDA, combiné à des facteurs indépendants de sa volonté, rend inévitable l'échec de certaines initiatives appuyées par le FIDA. L'absence de succès ne devrait toutefois pas avoir pour cause une mauvaise exécution de sa tâche par le FIDA. L'ENI-E note que, malgré les améliorations enregistrées au cours des dernières années, la performance du FIDA demeure pour l'essentiel "plutôt satisfaisante", ce qui pourrait restreindre les possibilités de reproduction à plus grande échelle d'innovations réussies promues par des projets et programmes appuyés par le FIDA grâce à des ressources provenant de ses partenaires. Le progrès de la performance propre du FIDA est par conséquent un important domaine qu'il conviendra de suivre très attentivement.
4. Il est donc compréhensible que les recommandations de l'ENI-E visant à accroître l'efficacité des organes directeurs du FIDA n'aient pas été intégrées au Plan d'action, puisqu'elles sont encore soumises à l'examen du Comité de l'évaluation. À ce propos, la direction du FIDA a entrepris l'élaboration d'une matrice regroupant toutes les recommandations de l'ENI-E, qu'elle soumettra pour examen à la soixante-dix-huitième session du Comité de l'évaluation. Il est suggéré que cette matrice, une fois achevée, soit intégrée au Plan d'action (éventuellement sous la forme d'une annexe), afin qu'il y ait un unique document de synthèse regroupant toutes les mesures prévues pour l'amélioration de l'efficacité du FIDA.

## III. Observations relatives aux mesures spécifiques proposées

5. Le plan expose une large gamme de mesures ayant pour pivots six (des sept)<sup>1</sup> recommandations principales de l'ENI-E. Les observations d'IOE présentées ci-après suivent la même séquence que les recommandations du Plan d'action. Les mesures spécifiques auxquelles l'IOE se rallie ne font pas l'objet d'observations.

<sup>1</sup> Le Plan d'action n'aborde pas les recommandations en rapport avec les organes directeurs du FIDA (recommandation 6).

**Recommandation 1 formulée par l'ENI-E: La reproduction à plus grande échelle d'approches innovantes à fort impact issues des projets et programmes appuyés par le FIDA devrait devenir l'objectif du modèle opérationnel du FIDA**

6. **Sélectivité dans le choix des thèmes.** L'ENI-E et plusieurs évaluations récentes de programme de pays ont mis en évidence le fait que les opérations du FIDA couvrent souvent un nombre trop élevé de sous-secteurs<sup>2</sup>, ce qui en compromet l'efficacité, l'impact et la durabilité. Cette large couverture thématique concerne fréquemment l'ensemble du pays, ce qui présente, entre autres, des problèmes en termes de supervision et d'appui à l'exécution, de concertation sur les politiques, de suivi-évaluation, et de compte rendu. Si le FIDA doit parvenir à se doter d'une masse critique minimale de compétences nécessaires pour la conduite de programmes de qualité élevée, il doit faire preuve de sélectivité et déployer des efforts plus proactifs à propos des partenariats et de la répartition des tâches entre les différents partenaires.
7. **Augmentation des capacités techniques internes et rationalisation du recours aux consultants.** Les activités décrites au paragraphe 12 du Plan d'action constituent un pas dans la bonne direction vers le renforcement des capacités techniques internes de l'organisation. Aucune indication n'est toutefois donnée quant au nombre de spécialistes techniques à recruter, et il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les missions clés du FIDA sur le terrain tireraient parti de la contribution du personnel technique. Un budget est prévu pour le personnel supplémentaire à affecter à la Division des politiques et du conseil technique (PTA), mais il conviendrait de donner davantage de détails quant au nombre et au type de spécialistes à recruter pour PTA, au recrutement de personnel local et à la mesure dans laquelle ces mesures répondraient au besoin de consultants au FIDA.
8. **Équilibrer la charge de travail entre les chargés de programme de pays (CPP).** Le Plan d'action reconnaît qu'il existe une marge d'amélioration de l'équilibre de la charge de travail entre les CPP et comporte un engagement à suivre plus étroitement leur charge de travail et à procéder, le cas échéant, à une nouvelle répartition des tâches. Un système d'enregistrement du temps de travail du personnel constituerait toutefois l'un des instruments les plus efficaces de suivi de la charge de travail des CPP, conformément à l'engagement pris lors de la Consultation sur la neuvième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA9). Le Plan d'action fait état de plusieurs méthodes de suivi de la charge de travail des CPP, mais l'enregistrement du temps de travail n'y est pas mentionné.
9. **Allocation des ressources plus différenciée, et adaptation plus poussée aux besoins du pays.** Les efforts consacrés par la direction à l'élaboration et à la mise en œuvre d'instruments répondant mieux aux attentes des pays à revenu intermédiaire (PRI) vont également dans la bonne direction, vu que les évaluations constatent de plus en plus que le FIDA ne peut pas poursuivre, dans ces pays, ses activités dans des conditions inchangées. À cet égard, et comme l'a demandé le Comité de l'évaluation, IOE préparera au premier semestre 2014 un rapport synthétique d'évaluation sur les interventions du FIDA dans les PRI. Le Plan d'action n'aborde pas le besoin connexe d'ajustement des directives du SAFP afin de promouvoir un partage accru des coûts par les pays les plus riches.
10. **Recherche d'une meilleure intégration des activités de prêt et hors prêts.** IOE se félicite des efforts visant à accroître la cohérence et l'intégration des programmes de pays, et qui permettront de remédier à un point faible récurrent observé dans plusieurs évaluations de programme de pays. Il est particulièrement important, à cet égard, de réorienter les activités hors prêts et les dons. Le projet de révision des directives concernant les programmes d'options stratégiques pour

<sup>2</sup> L'évaluation du programme de pays (EPP) du Kenya (2011) a constaté que les investissements du FIDA couvraient plus de dix sous-secteurs dans le pays. L'EPP de l'Indonésie (2012-2013) a formulé la même conclusion.

le pays (COSOP) axés sur les résultats est opportun, et contribuera à la réalisation de cet objectif. L'ENI-E affirme l'importance de la conduite d'un examen à l'achèvement du COSOP, à la fin de chaque période du COSOP, qui aurait pour résultat d'aligner davantage le système d'autoévaluation du FIDA sur les systèmes des autres institutions financières internationales et de contribuer à accroître l'efficacité de l'ensemble du système d'évaluation du FIDA.

**Recommandation 2 formulée par l'ENI-E: Formuler et mettre en œuvre une vision claire de la présence sur le terrain et du mode de fonctionnement du FIDA dans un cadre décentralisé**

11. IOE apprécie le projet d'examen de la vision et de la stratégie en matière de présence sur le terrain. Le Plan d'action devrait toutefois également indiquer la nature de cet examen et faire état de l'un des objectifs clés de la recommandation de l'ENI-E, à savoir la nécessité de préciser comment l'affectation des CPP sur le terrain modifiera les relations et les responsabilités opérationnelles, et le caractère inévitable d'une évolution des processus décisionnels sur le terrain. La vision concernant la présence sur le terrain devrait aborder les questions suivantes: modifications de l'obligation redditionnelle entre le siège et les bureaux de pays; pouvoir décisionnel des CPP, des chargés d'appui au programme de pays et des directeurs régionaux pour différents aspects des opérations; rôle du personnel national; et circulation des savoirs entre les bureaux de pays et les divisions régionales. Enfin, conformément à la Politique du FIDA en matière d'évaluation, le document contenant la version révisée de la vision et de la stratégie en matière de présence sur le terrain devrait être accompagné des observations d'IOE en vue de son examen par le Comité de l'évaluation et par le Conseil d'administration.

**Recommandation 3 formulée par l'ENI-E: Gérer les unités de contrôle et d'appui, y compris les fonctions TIC (Division des technologies de l'information et des communications) essentielles, en donnant clairement la priorité à l'amélioration de la qualité des services et à la rationalisation des coûts**

12. Le Plan d'action prévoit un certain nombre de mesures visant à rationaliser les principaux processus administratifs, conformément aux recommandations de l'ENI-E. Toutefois, à l'exception des TIC, ces mesures sont principalement axées sur le suivi et sur la réduction des coûts des processus. Il n'est pas prévu de mesures spécifiques pour l'élaboration d'une stratégie d'ensemble. Cette stratégie comporterait les éléments suivants: améliorer la qualité du service, réduire les dépenses de personnel et rendre l'encadrement davantage comptable des améliorations de l'efficacité. À propos de ce dernier point, l'élaboration prévue d'indicateurs et de références concernant l'efficacité des processus opératoires clés (Plan d'action, paragraphe 33) devrait être orientée vers le renforcement de la responsabilité des services de contrôle et d'appui en matière d'amélioration de l'efficacité. Compte tenu de ce qui précède, les mesures prévues ne sont pas suffisantes pour la mise en œuvre des deux recommandations suivantes de l'ENI-E (ENI-E, paragraphe 197):
- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie clairement définie axée sur la qualité et l'efficacité par rapport au coût des services de contrôle et d'appui; cela permettrait à l'organisation d'obtenir des résultats par des méthodes plus efficaces, qui ne sont pas nécessairement les moins chères.
  - Il est nécessaire de prendre des mesures pour réformer les processus opératoires de l'organisation, réduire les dépenses de personnel et rendre l'encadrement davantage comptable des améliorations de l'efficacité.

**Recommandation 4 formulée par l'ENI-E: Mieux gérer des ressources budgétaires limitées pour obtenir des résultats de meilleure qualité**

13. IOE se félicite de la décision de la direction de désigner un Directeur de l'Unité du budget et du développement de l'organisation (BOD) pour renforcer la capacité de la fonction budgétaire, transférer du personnel supplémentaire à cette unité et la placer sous l'autorité du Vice-Président. Cela témoigne de l'importance accordée à l'amélioration des processus budgétaires en général. IOE estime que l'efficacité et l'efficience de la fonction budgétaire au niveau de l'institution seraient encore accrues si l'on affectait à BOD du personnel supplémentaire du grade requis et si l'on prévoyait la possibilité d'avancement, comme le recommande l'ENI-E (voir le paragraphe 198). Par ailleurs, IOE appuie les plans de la direction qui entend poursuivre des examens plus rigoureux du budget en milieu d'exercice et envisager l'introduction d'un suivi trimestriel automatisé du budget, étant donné que ces mesures amélioreraient l'exécution du budget et son efficience.
14. Plusieurs recommandations de l'ENI-E ayant pour objet une meilleure budgétisation axée sur les résultats n'ont pas été reflétées dans le Plan d'action, mais doivent cependant être abordées. Il s'agira notamment: i) de veiller à ce que l'affectation des ressources budgétaires tienne compte plus clairement du Cadre stratégique du FIDA 2011-2015 et du Cadre de mesure des résultats, et que le FIDA se fonde sur le Plan à moyen terme pour définir des orientations précises en matière de choix stratégiques; ii) de veiller à ce que les résultats effectivement atteints – tels qu'ils ressortent du Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) et du Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) – et les différents contextes nationaux constituent deux éléments supplémentaires permettant d'éclairer les choix en matière d'allocations budgétaires entre les divisions régionales et les programmes de pays; iii) de reconnaître que le processus d'élaboration stratégique des budgets suppose un renforcement de l'autonomie de la gestion budgétaire et de la responsabilisation au service des résultats au niveau des départements et des divisions; et iv) d'aborder la nécessité d'introduire des systèmes modernes d'information budgétaire. S'agissant en particulier de cette nécessité de systèmes modernes d'information budgétaire, l'ENI-E note que la mise en œuvre d'un système d'enregistrement du temps de travail – qui constituait l'un des principaux engagements de la direction au titre de FIDA9 (ENI-E, paragraphe 140) – améliorerait l'efficience.

**Recommandation 5 formulée par l'ENI-E: Assurer une gestion stratégique de l'éventail des compétences, du coût et de la performance du personnel**

15. Le Plan d'action cherche à apporter une réponse aux deux volets principaux des recommandations de l'ENI-E: appuyer les actions de gestion stratégique de la composition du personnel et tenter d'améliorer sa performance. IOE note que plusieurs initiatives importantes sont en cours, et entre autres la formulation d'un processus de rotation cohérent, des procédures de recrutement du personnel renforcées et plus transparentes, et un investissement accru dans l'amélioration des qualifications du personnel.
16. Une recommandation importante n'est pas abordée dans le Plan d'action. Il s'agit de la définition d'un processus plus rigoureux de recrutement des consultants afin de garantir le recrutement de consultants plus qualifiés; IOE reconnaît néanmoins que diverses mesures sont actuellement prises pour améliorer la gestion des consultants (et par exemple la délégation aux directeurs des divisions des taux journaliers des honoraires). Ce point est fondamental, compte tenu du recours relativement élevé du FIDA aux consultants dans le cadre de l'ensemble de ses ressources humaines, et compte tenu des plusieurs points faibles relevés par l'ENI-E dans la manière dont le FIDA gère, en général, les consultants.

17. Deux mesures sont citées en matière d'amélioration de la gestion des performances: l'une relative aux outils complémentaires, et la seconde concernant un nouveau cadre de récompenses et de reconnaissance. Étant donné que le système d'évaluation des performances a déjà fait, lui-même, l'objet d'une profonde amélioration, il semble que le cadre de récompenses soit le principal outil nouveau à l'examen. IOE souhaite relever que le problème mis en évidence par l'ENI-E n'est pas celui d'un manque d'"outils", mais d'un manque de volonté (et d'une culture qui l'accompagne) d'utilisation des outils déjà disponibles pour la différenciation des performances. L'ENI-E a également souligné la répartition fortement biaisée des appréciations et le faible nombre de notations "insuffisant".
18. S'agissant, enfin, du nouveau cadre de récompenses et de reconnaissance, il serait utile de préciser dans le Plan d'action comment il serait financé et comment des mécanismes de récompenses financières accrues pourraient être gérés sans incidence budgétaire.

**Recommandation 7 formulée par l'ENI-E: Inculquer une culture institutionnelle de la responsabilité et de la performance, et mettre davantage l'accent sur la nécessité de rendre compte au service des résultats**

19. IOE prend acte des efforts inscrits dans le Plan d'action en vue d'un alignement sur les recommandations de l'ENI-E (paragraphe 43-44) de son travail concernant le cadre de responsabilité et la délégation de pouvoirs. Il pourrait toutefois être utile d'envisager les moyens d'achever la révision prévue du cadre de responsabilité du FIDA avant la fin de 2014 pour contribuer à l'élan du Programme changement et réforme.
20. Le Plan d'action est muet quant à la recommandation de l'ENI-E relative au renforcement des indicateurs d'efficacité du FIDA qui doivent permettre d'établir un meilleur équilibre entre les incitations implicites (actuellement axées sur l'augmentation quantitative des résultats et les engagements financiers de projets standard) et les évolutions qualitatives des priorités opérationnelles du FIDA, comme le recommande l'ENI-E. La recommandation de l'ENI-E de "... mesurer la contribution que les bureaux de pays apportent au programme de travail du FIDA" est importante dans un contexte d'essor de la présence dans les pays et doit être prise en considération. Un système d'enregistrement du temps de travail constituerait un outil essentiel pour la réalisation de cet objectif.

**IV. Incidences en termes de coût et d'efficacité**

21. La direction a donné une indication des coûts des mesures prévues. Les estimations sont les suivantes: i) dépenses d'investissement de 3,25 millions d'USD; ii) dépenses d'ajustement non renouvelables de 2,65 millions d'USD; et iii) dépenses récurrentes de 6,8 millions d'USD. Les dépenses d'investissement et les dépenses non renouvelables seront encourues, pour l'essentiel, en 2014-2015, date à laquelle commenceront les dépenses récurrentes. IOE formule les observations suivantes à propos de ces estimations:
- Le fondement de ces estimations n'est pas clair, en ce sens qu'on ne sait pas comment ont été calculées les dépenses récurrentes, s'il s'agirait de dépenses de personnel ou d'autres catégories de dépenses, et combien de temps de travail est concerné. IOE n'est par conséquent pas en mesure de formuler des observations sur ces estimations.
  - Sur le total des dépenses récurrentes de 6,8 millions d'USD, 4,5 millions d'USD se rapportent (point 21 de l'annexe) au coût de remplacement du Système prêts et dons (SPD) par une plateforme moderne exploitable en ligne. IOE s'interroge sur l'inclusion de ces dépenses dans le Plan d'action étant donné que le projet SPD était déjà en phase de planification avant le début de l'ENI-E, et que par conséquent l'ENI-E n'a pas examiné ses plans de

mise en œuvre. L'exclusion de cet objet de dépense des dépenses récurrentes réduirait à 2,3 millions d'USD l'estimation totale pour cette catégorie.

- On note que, sur le total des dépenses d'ajustement non renouvelables de 2,65 millions d'USD, le montant de 1,75 million d'USD (point 28 de l'annexe) est alloué à la mise en œuvre de la recommandation de l'ENI-E "Préparer et soumettre à l'approbation du Conseil d'administration un examen de la politique et de la stratégie de présence du FIDA sur le terrain". On ne voit pas clairement pourquoi un tel examen devrait coûter 1,75 million d'USD. Il ressort de la description de cette dépense, "dépenses d'ajustement non renouvelables pour la création et l'administration des ICO [Bureaux de pays du FIDA]", que les mesures prévues sont beaucoup plus nombreuses que celles envisagées par la recommandation de l'ENI-E. La note pour la matrice figurant sous le paragraphe 28 du Plan d'action énonce les ajustements et les exemples proposés, tandis que, dans la colonne "Calendrier et coût indicatif", la matrice résume les dépenses par la formule "1,75 million d'USD – dépenses d'ajustement non renouvelables pour la création et l'administration des ICO". La recommandation de l'ENI-E à cet égard avait pour objet de préciser la vision de la présence sur le terrain, même si IOE reconnaît que des ajustements pourraient s'imposer par la suite. L'exclusion de cet objet de la catégorie des dépenses d'ajustement non renouvelables réduirait à 0,9 million d'USD le montant total estimé de cette catégorie.
- Il est particulièrement important de noter qu'à une exception près (point 3 de l'annexe) le Plan d'action pourrait davantage souligner les gains d'efficacité potentiels à tirer de la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations de l'ENI-E, et par exemple: mieux aligner les programmes de pays du FIDA et les budgets correspondants sur les différents contextes et besoins nationaux (élément de la recommandation 1 mais non abordé dans le Plan d'action); équilibrer la charge de travail entre les CPP; réaliser, au siège, des économies compensatoires grâce à la décentralisation (élément de la recommandation 2 mais non abordé dans le Plan d'action); améliorer les processus opérationnels (points 29-32 de l'annexe); investir dans les TIC (points 33-39 de l'annexe); et adapter la structure des dépenses de personnel (élément de la recommandation 5 mais non abordé dans le Plan d'action). Même dans le cas unique cité ci-dessus (point 3), où la direction prévoit de réaliser des gains d'efficacité à long terme à partir du début de 2014, l'impact de ces gains sur les dépenses n'est pas quantifié.

## V. Conclusion

22. La conclusion d'IOE est que le Plan d'action, dans sa formulation actuelle, répond à de nombreux aspects des recommandations de l'ENI-E, et que la direction prend d'importantes mesures pour améliorer l'efficacité. Le Plan d'action pourrait être encore renforcé afin de réaliser les gains souhaités en termes d'efficacité et, point important, en termes de reproduction à plus grande échelle de l'impact. L'ENI-E a mis en évidence un certain nombre de possibilités en matière de gains d'efficacité et de réallocation, notamment par le biais de la sélectivité stratégique, d'une meilleure gestion des ressources humaines et des dépenses du FIDA, et d'une rationalisation des processus institutionnels et opérationnels du FIDA. Bien que le Plan d'action signale les dépenses supplémentaires liées à des recommandations particulières dans un certain nombre de domaines, il ne s'intéresse pas de manière systématique aux possibilités d'économies et de gains d'efficacité.